



Botschaft des Regierungsrats zu einem Nachtrag zur Volksschulverordnung (Einschulungsalter obligatorischer Kindergarten)

8. November 2022

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren Kantonsräte

Wir unterbreiten Ihnen den Entwurf zum Nachtrag zur Volksschulverordnung mit dem Antrag auf Eintreten.

Im Namen des Regierungsrats
Landammann: Christoph Amstad
Landschreiberin: Nicole Frunz Wallimann

I. Ausgangslage

1. Motion vom 9. September 2021

Am 9. September 2021 reichte Kantonsrätin Veronika Wagner-Hersche und mit 18 Mitunterzeichnenden eine Motion betreffend "Erhöhung Einschulungsalter obligatorischer Kindergarten" (52.21.11) ein. Der Regierungsrat wurde darin beauftragt, das Einschulungsalter zu erhöhen, den gesetzlichen Stichtag um drei bis fünf Monate früher anzusetzen und die Volksschulverordnung entsprechend anzupassen.

2. Haltung des Regierungsrats gegenüber dem Motionsbegehren

Durch den vergleichsweise tiefen Anteil an Kindern, welche im Kanton Obwalden den Zweijahreskindergarten besuchen, ist das Schuleintrittsalter der Obwaldner Kinder im Durchschnitt höher als in den anderen Kantonen. Der Zweijahreskindergarten soll den Kindern einen sanften Einstieg in die obligatorische Schulzeit ermöglichen. Durch einen frühen Kindertarteneintritt können Defizite bei den individuellen Voraussetzungen wie auch bei den vom Umfeld gebotenen Lernmöglichkeiten frühzeitig erkannt und angegangen werden. Durch die Setzung eines Stichtags beträgt der Altersunterschied in jeder Klasse ein Jahr, aufgrund von Rückstellungen bis zu zwei Jahre. Der Altersunterschied hat unbestrittenermassen Einfluss auf die Leistung. Durch eine Verschiebung des Stichtags kann dieser relative Alterseffekt aber nicht behoben werden, da dieser unabhängig vom Stichtag gleich gross bleibt. Der Regierungsrat sieht einen Überprüfungsbedarf beim Kindertarteneintritt als Ganzes, nicht nur bezogen auf den Stichtag. Aufgrund der hohen Bedeutung des Kindertarteneintritts für die Bildungslaufbahn der Kinder und aufgrund der in diesem Bereich in den letzten Jahren erfolgten Veränderungen (Einführung Zweijahreskindergarten und grosse Freiheiten bei dessen Gestaltung) soll Verbesserungspotential eruiert werden. Der Regierungsrat teilt das Anliegen der Motionärin, wonach der Kindertarteneintritt auch für jüngere Kinder gelingen soll. Er ist deshalb der Meinung, dass der Eintritt nicht nur bezogen auf den Stichtag, sondern umfassend zu evaluieren wäre, zumal die letzte Anpassung des Stichtages erst im Sommer 2019 in Kraft getreten ist. Mit Beschluss vom 9. November 2021 beantragte er dem Kantonsrat aus diesem Grund die Umwandlung der Motion in ein Postulat.

Der Kantonsrat folgte an der Sitzung vom 2. Dezember 2021 diesem Antrag nicht und stimmte der Motion zu. Die Motionärin argumentierte, dass das Einschulungsalter zum Wohl der Kinder erhöht werden soll, ohne vorgängig eine umfassende Analyse des Kindertarteneintritts als Ganzes zu machen. Das für den Kanton Obwalden geltende Konkordat über die Schulkoordination von 1971 lege den Stichtag für die eigentliche Einschulung (vollendetes sechstes Altersjahr bei Eintritt in die erste Klasse) auf Ende Juni fest und lasse eine Abweichung von vier Monaten nach vorne oder nach hinten zu. Viele erfahrene Lehrpersonen würden klar bezeugen, dass die Kinder heute zu früh eingeschult würden. Die Verschiebung des Stichtags sei ein erster wichtiger Schritt, wofür keine umfassende Evaluation abgewartet werden müsse.

Mit der vorliegenden Botschaft kommt der Regierungsrat dem Auftrag des Kantonsrats nach und unterbreitet zur Umsetzung des Motionsauftrags einen Nachtrag zur Volksschulverordnung, welcher nur den Stichtag der Einschulung umfasst. Im Rahmen der geplanten Überarbeitung der Bildungsgesetzgebung sollen weitere gesetzgeberische Massnahmen im Bereich des Schuleintritts breiter diskutiert und gegebenenfalls dem Kantonsrat unterbreitet werden.

3. Vernehmlassungsverfahren

Mit Beschluss vom 13. Juni 2022 verabschiedete der Regierungsrat den Entwurf des Nachtrags zur Volksschulverordnung in erster Lesung zuhanden der Vernehmlassung und beauftragte das Bildungs- und Kulturdepartement mit der Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens. Die

Vernehmlassung dauerte vom 1. Juli 2022 bis zum 30. September 2022. Mit Vernehmlassungsbericht vom 18. Oktober 2022 stellte das Bildungs- und Kulturdepartement die 16 eingegangenen Antworten zusammen und schaltete diese Zusammenstellung im Internet auf.

Die Vernehmlassungsteilnehmenden waren mehrheitlich mit der Art der Umsetzung der Motion einverstanden, soweit sie sich nicht grundsätzlich gegen eine Verschiebung des Eintrittsdatums aussprachen. Eine Mehrheit sprach sich – zum Teil allerdings wiederum mit grundsätzlichen Bedenken – für die vorgeschlagene Verschiebung des Stichtags um fünf Monate aus. Rückmeldungen, die sich gegen die Umsetzung des Motionsauftrags richteten, so zum Beispiel eine Beibehaltung des aktuellen Stichtages oder eine Umsetzung im Rahmen der Revision des Bildungsgesetzes, wurden aufgrund der Diskussion im Kantonsrat und des verbindlichen Charakters der Motion an dieser Stelle nicht berücksichtigt. Wiederholt wurde vorgebracht, dass eine frühere oder spätere Einschulung flexibler und weniger bürokratisch möglich sein soll. Dies ist nicht Teil des Motionsauftrags und wird im Rahmen der Revision der Bildungsgesetzgebung anzugehen sein oder könnte mit einer weniger bürokratischen Umsetzung der jetzigen Volksschulverordnung durch die Einwohnergemeinden ermöglicht werden. Zur einlaufenden Einführung des neuen Stichtags in zwei Schritten gab es nur vereinzelt abweichende Rückmeldungen.

II. Gesetzesvorlage

4. Erläuterungen zum Nachtrag

4.1. Grundsatz

Mit dem vorliegenden Nachtrag zur Volksschulverordnung unterbreitet der Regierungsrat dem Kantonsrat einen Vorschlag, welcher den Auftrag der überwiesenen Motion erfüllt. Es handelt sich um eine separate Vorlage, auch wenn nun gleichzeitig eine umfassende Revision der Bildungsgesetzgebung ins Auge gefasst wird; würde diese Revision abgewartet, könnte die Umsetzungsfrist der Motion von zwei Jahren (vgl. Art. 57 Abs. 1 des Gesetzes über den Kantonsrat[KRG: GDB 132.1]) nicht eingehalten werden.

Der Regierungsrat berücksichtigt in seinem Vorschlag, dass der Stichtag für das Schuleintrittsalter in den Kantonen zwischen Ende Februar und Ende Juli variiert; 20 Kantone haben den Stichtag Ende Juli. Der Kanton Graubünden hat den Stichtag Ende Dezember, wobei bis dahin fünf Jahre alt gewordene Kinder im gleichen Kalenderjahr in das erste von zwei freiwilligen Kindergartenjahren eintreten können; das obligatorische Einschulungsalter (erste Klasse im Kalenderjahr, in welchem ein Kind sieben Jahre alt wird) ist somit dort nochmals höher. Der Kanton Nidwalden hat den Stichtag Ende Februar festgelegt. Der Regierungsrat beabsichtigt vor diesem Hintergrund, sich dem Kanton Nidwalden anzugleichen und, wie von der Motionärin als Rahmen vorgeschlagen, den Stichtag in der Volksschulverordnung um fünf Monate, d.h. auf Ende Februar, altermässig nach hinten zu verschieben. Bei einer Verschiebung um nur drei Monate stünde der Kanton Obwalden in der Region alleine da; lediglich der Kanton Appenzell Ausserrrhoden sieht als Stichtag ebenfalls Ende April vor. Als Konsequenz davon muss auch das Eintrittsalter in die Primarschule bzw. der Stichtag für diesen Eintritt um fünf Monate verschoben werden, auch wenn dies aus der Motion so nicht direkt hervorgeht.

4.2. Einführung

Geplant ist, den neuen Stichtag in zwei Schritten einzuführen: Für das Schuljahr 2024/2025 gilt übergangsweise für den Kindergarteneintritt (obligatorisch oder freiwillig ein Jahr früher) Stichtag Ende April. Ab Schuljahr 2025/2026 gilt der Stichtag Ende April für die Primarschule und der neue Stichtag Ende Februar für den Kindergarteneintritt (obligatorisch oder freiwillig ein Jahr früher). Im Schuljahr 2026/2027 gilt auch für den Übertritt in die Primarschule der neue Stichtag Ende Februar. Diejenigen Kinder, welche die Schullaufbahn mit dem Eintritt in das freiwillige

Kindergartenjahr bereits gestartet haben, werden von der Verschiebung des Stichtages nicht mehr betroffen.

4.3. Volksschulverordnung

Art. 12 Abs. 1 (geändert)

Kinder, die bis Ende Februar das fünfte Altersjahr vollenden, treten auf Beginn des nächsten Schuljahres in das obligatorische Kindergartenjahr ein.

Art. 13 Abs. 1 (geändert)

Kinder, die bis Ende Februar das sechste Altersjahr vollenden, treten auf Beginn des nächsten Schuljahres in die Primarschule ein.

Art. 18a Übergangsbestimmung zum Nachtrag vom ... (neu)

¹ Für die Umsetzung der nachfolgenden Artikel gelten folgende Übergangsregelungen:

- a. Art. 12 Einführung des Stichtags Ende April auf das Schuljahr 2024/2025 und des neuen Stichtags Ende Februar auf das Schuljahr 2025/2026.
- b. Art. 13 Einführung des Stichtags Ende April auf das Schuljahr 2025/2026 und des neuen Stichtags Ende Februar auf das Schuljahr 2026/2027.

² Für Kinder, die im Zeitpunkt der Änderung eines Stichtags bereits in den freiwilligen Kindergarten eingetreten sind, finden die neuen Stichtage keine Anwendung.

5. Auswirkungen

5.1. Auswirkungen auf das Schulsystem

Mit dem veränderten Stichtag werden die Kinder aus fünf Geburtsmonaten eines Jahrgangs in Bezug auf die Einschulung zurückgestellt. Zwischen Ende Februar und Ende Juli Geborene werden neu ein Jahr später eingeschult, als es bisher der Fall war. Dies dürfte zur Folge haben, dass einerseits weniger Ressourcen für Alltagshandlungen mit noch unselbstständigen Kindern im freiwilligen Kindergartenjahr gebunden werden. Andererseits müssen sich viele Eltern dieser Kinder die Frage einer allfälligen Rückstellung des Kindertageeintritts ihres Kindes nicht mehr stellen. Entsprechende Tendenzen in Bezug auf Rückstellungsgesuche besorgter Eltern sollten wieder rückläufig werden. Ob die neue Regelung zu gegenteiligen Gesuchen führt, wird sich weisen. Nach wie vor bleibt die Möglichkeit von begründeten Ausnahmen in beide Richtungen bestehen. Im Rahmen der Einführung des neuen Stichtags werden die Einwohnergemeinden und später allenfalls der Kanton nicht darum herumkommen, zwei Jahrgänge in kleineren Klassen durch die Schullaufbahn zu führen.

5.2. Auswirkungen finanzieller Art

Der Nachtrag hat bei den Einwohnergemeinden keine finanziellen Folgen, da die Länge der Schullaufbahn grundsätzlich die gleiche bleibt. Möglich ist, dass das freiwillige Kindergartenjahr als Folge der späteren Einschulung durch mehr Kinder besucht werden wird, der Betreuungsaufwand pro Kind jedoch etwas sinkt.

Es ist zu erwarten, dass die privaten Kindertagesstätten sowie die Vorschulangebote der Einwohnergemeinden (Spielgruppen) mehr Zulauf haben werden.

Die Umstellung auf den neuen Stichtag dürfte einerseits einen gewissen administrativen Aufwand im Kanton und in den Einwohnergemeinden verursachen. Andererseits werden, wie oben ausgeführt, vorübergehend voraussichtlich kleinere Klassen durch die Schullaufbahn zu führen sein. Während der Übergangszeit werden rund 150 Kinder (eruiertes, ungefähres Durchschnittswert der Jahrgänge 2016 und 2017 der zwischen März und Juli geborenen Kinder), welche noch nicht eingeschult werden, wegfallen. Mit der vorgesehenen Übergangsregelung sollte diese Zahl auf zwei bis drei Jahre verteilt werden können und damit keine grossen finanziellen Auswirkungen zeitigen. Ausserdem werden sämtliche Kinder, welche bereits in den freiwilligen

Kindergarten eingetreten sind, von der Verschiebung des Stichtages für den Eintritt in den obligatorischen Kindergarten bzw. in die Primarschule nicht mehr betroffen.

Beilage:

- Synopse Nachtrag Volksschulverordnung
- Vernehmlassungsbericht vom 18. Oktober 2022